

A-544-14
2015 FCA 273

A-544-14
2015 CAF 273

Attorney General of Canada (*Appellant*)

Procureur général du Canada (*appelant*)

v.

c.

Public Service Alliance of Canada (*Respondent*)

Alliance de la fonction publique du Canada
(*intimée*)

INDEXED AS: PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court of Appeal, Pelletier, Near and de Montigny JJ.A.—Ottawa, September 23 and November 30, 2015.

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, Near et de Montigny, J.C.A.—Ottawa, 23 septembre et 30 novembre 2015.

Public Service — Labour Relations — Appeal from Federal Court decision allowing judicial review of decision by appeals officer of Occupational Health and Safety Tribunal Canada regarding work place violence complaint — Complaint not specifically referring to work place violence — Canadian Food Inspection Agency (CFIA) director appointed to undertake fact-finding process — Concluding allegations not constituting harassment, not warranting investigation — Health and safety officer issuing direction indicating CFIA failing to appoint competent person pursuant to Canada Occupational Health and Safety Regulations, s. 20.9(3), directing CFIA to terminate contravention — Appeals officer setting aside direction, stating that employer only obliged to appoint competent person if work place violence unsuccessfully resolved — Federal Court finding, inter alia, appeals officer could not rely on unauthorized investigation by person not seen as impartial to conclude allegations not supporting finding of work place violence — Whether appeals officer could find employer entitled to assess complaint of work place violence before being required to appoint “competent person” to investigate matter; whether appeals officer could conclude that employer not under obligation to appoint competent person to investigate employee’s allegation — Appeals officer erring in finding employer not aware of allegation of work place violence, not obligated to appoint competent person to investigate complaint pursuant to Canada Occupational Health and Safety Regulations, s. 20.9(3) — S. 20.9(3) not giving unfettered discretion to employers to determine whether complaint warranting investigation by competent person — Not much turning on absence of words “alleged work place violence” in ss. 20.9(3),(4) — French version not distinguishing between work place violence, allegation thereof — Allowing employers to conduct own investigations, determination as to whether complaints deserving investigation by competent person making mockery of regulatory scheme, nullifying employees’ right to impartial investigation — That

Fonction publique — Relations du travail — Appel d’un jugement rendu par la Cour fédérale accueillant la demande de contrôle judiciaire à l’encontre d’une décision rendue par un agent d’appel du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada au sujet d’une plainte pour violence dans le lieu de travail — La plainte ne faisait pas expressément mention de violence dans le lieu de travail — Un directeur de l’Agence canadienne d’inspection des aliments (ACIA) a été chargé d’entreprendre un processus de recherche des faits — Il a conclu que les allégations ne constituaient pas du harcèlement et ne justifiaient pas la tenue d’une enquête — Une agente en santé et sécurité a établi que l’ACIA n’avait pas nommé une personne compétente conformément à l’art. 20.9(3) du Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail et a donné instruction à l’ACIA de mettre fin à la contravention — L’agent d’appel a écarté l’instruction, indiquant qu’un employeur n’a l’obligation de nommer une personne compétente que s’il avait tenté de régler le problème de violence dans le lieu de travail sans succès — La Cour fédérale a conclu, entre autres, que l’agent d’appel ne pouvait pas se fier à une enquête non autorisée effectuée par une personne qui n’était pas considérée comme impartiale pour conclure que les allégations ne révélaient pas une situation de violence dans le lieu de travail — Il s’agissait de savoir si l’agent d’appel pouvait conclure qu’un employeur a le pouvoir d’évaluer une plainte de violence dans le lieu de travail avant de devoir nommer une « personne compétente » pour faire enquête, et si l’agent d’appel pouvait conclure que l’employeur n’était pas dans l’obligation de nommer une personne compétente pour faire enquête sur les allégations de l’employé — L’agent d’appel a commis une erreur en établissant que l’employeur n’avait pas eu connaissance d’une allégation de violence dans le lieu de travail et qu’il n’avait donc pas l’obligation de nommer une personne compétente suivant l’art. 20.9(3) du Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail — L’art. 20.9(3) ne confère pas un pouvoir discrétionnaire absolu aux

said, not intent of Regulations to require employers to appoint competent person to investigate every complaint, so long as complaint characterized as work place violence by employee — Employers can review complaint to determine whether it falls within definition of work place violence found in Regulations, s. 20.2 — Employer having duty to appoint competent person if matter unresolved, unless plain, obvious allegations not related to work place violence — Not plain, obvious facts herein not amounting to work place violence — Not employer's role to decide at that early stage whether alleged conduct serious enough so as to constitute work place violence — Appeal dismissed.

This was an appeal from a Federal Court decision allowing an application for judicial review brought by the respondent against a decision of an appeals officer of the Occupational Health and Safety Tribunal Canada regarding a work place violence complaint made by an employee of the Canadian Food Inspection Agency (CFIA).

The written complaint referred to, *inter alia*, favouritism, and disrespectful treatment in the work place but did not specifically refer to “work place violence” or identify itself as a work place violence complaint under the *Canada Occupational Health and Safety Regulations*. A CFIA director appointed to undertake a fact-finding process to review the concerns raised by the employee concluded that the allegations in the complaint did not constitute harassment and did not warrant an investigation. A health and safety officer issued a direction pursuant to paragraph 145(1)(a) of the *Canada Labour Code* indicating that the CFIA had failed to appoint a competent person as required by subsection 20.9(3) of the Regulations and directing the CFIA to terminate the contravention. The appeals officer set aside the direction, stating that an employer is only obliged to appoint a competent person once they have been made aware of work place violence or an allegation of work place violence, and have tried to resolve it unsuccessfully. Referring to the definition of “work place violence” at section 20.2 of the Regulations, the

employeurs pour décider si une plainte justifie ou non une enquête par une personne compétente — La question ne dépend pas de l'absence des mots « allégation de violence dans le lieu de travail » aux art. 20.9(3) et (4) — La version française ne fait pas de distinction entre la violence dans le lieu de travail et une allégation d'une telle violence — Le fait de permettre aux employeurs de mener leurs propres enquêtes et d'établir eux-mêmes si ces plaintes méritent ou non de faire l'objet d'une enquête par une personne compétente tournerait en dérision le régime réglementaire et aurait pour effet d'invalider le droit de l'employé à une enquête impartiale — Cela étant dit, le Règlement ne peut avoir eu comme objectif d'obliger les employeurs à nommer une personne compétente pour faire enquête sur chaque plainte dès que l'employé la désigne comme portant sur la violence dans le lieu de travail — Les employeurs peuvent certainement passer en revue une plainte en vue d'établir si elle correspond à la définition de violence dans le lieu de travail au titre de l'art. 20.2 du Règlement — Un employeur a le devoir de nommer une personne compétente si la question est non résolue, à moins qu'il soit évident que les allégations ne portent pas sur la violence dans le lieu de travail — En l'espèce, il n'est pas évident que les faits n'équivalent pas à de la violence dans le lieu de travail — Il ne revenait pas à l'employeur de décider si tôt, si le comportement particulier allégué était suffisamment grave dans les circonstances pour constituer de la violence dans le lieu de travail — Appel rejeté.

Il s'agissait d'un appel d'un jugement rendu par la Cour fédérale, accueillant la demande de contrôle judiciaire de l'intimée à l'encontre d'une décision rendue par un agent d'appel du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada au sujet d'une plainte pour violence dans le lieu de travail déposée par un fonctionnaire de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA).

La plainte écrite soulevait entre autres des questions de favoritisme et de traitement irrespectueux, mais ne faisait pas expressément mention de « violence dans le lieu de travail » et n'était pas présentée comme une plainte pour violence dans le lieu de travail au titre du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*. Un directeur de l'ACIA a été chargé d'entreprendre un processus de « recherche des faits » afin d'examiner les préoccupations de l'employé et a conclu que les allégations de la plainte ne constituaient pas du harcèlement et ne justifiaient pas la tenue d'une enquête. Une agente en santé et sécurité a établi, au titre de l'alinéa 145(1)a) du *Code canadien du travail*, que l'ACIA n'avait pas nommé une personne compétente conformément au paragraphe 20.9(3) du Règlement et a donné instruction à l'ACIA de mettre fin à la contravention. L'agent d'appel a écarté l'instruction, indiquant qu'un employeur n'a l'obligation de nommer une personne compétente que lorsqu'il a été mis au courant de violence réelle ou alléguée dans le lieu de travail et qu'il a tenté de résoudre la situation, sans succès. En se

appeals officer found that the allegations in the complaint did not raise work place violence because the alleged conduct could not reasonably be expected to cause harm, injury or illness. The Federal Court was of the opinion that the language at section 20.2 was broad enough to cover harassment that may cause mental or psychological harm or illness. It concluded that the appeals officer's decision was unreasonable, finding, *inter alia*, that the appeals officer could not rely on an unauthorized investigation by a person who was not seen as impartial to conclude that the allegations did not support a finding of work place violence.

At issue was whether the appeals officer could find that an employer is entitled to assess a complaint of work place violence before being required to appoint a "competent person" to investigate the matter; and whether the appeals officer could conclude, on the facts that were before him, that the employer was not under the obligation to appoint a competent person to investigate the employee's allegation.

Held, the appeal should be dismissed.

The appeals officer erred in finding that the employer had not been made aware of an allegation of work place violence and was therefore under no obligation to appoint a competent person to investigate pursuant to subsection 20.9(3) of the Regulations. Subsection 20.9(3) should not be read as giving unfettered discretion to employers to determine whether a complaint warrants an investigation by a competent person. Such an interpretation is at odds with the scheme of Part XX of the Regulations and with the wording of its relevant provisions. Not much turns on the absence of the words "alleged work place violence" in subsections 20.9(3) and (4). The French version of these subsections does not distinguish between work place violence and an allegation of work place violence, and uses the more neutral word "*situation*" in subsection 20.9(3) ("*l'employeur nomme une personne compétente pour faire enquête sur la situation*"). An employer would not be required to appoint a competent person to "investigate" the work place violence, if the only purpose of the exercise was to formulate recommendations. The very notion of an investigation calls for an inquiry allowing for an assessment of disputed facts. Allowing employers to conduct their own investigations into complaints of work place violence and to reach their own determination as to whether such complaints deserve to be investigated by a competent person would make a mockery of the regulatory scheme and effectively nullify the employees' right to an impartial investigation of their complaints. That being said, it could not have been the intent of the Regulations to require employers to appoint a competent person to investigate each and every complaint, so

référant à la définition de « violence dans le lieu de travail » à l'article 20.2 du Règlement, l'agent d'appel a conclu que les allégations de la plainte ne correspondaient pas à de la violence dans le lieu de travail, car le comportement allégué ne pouvait vraisemblablement causer un dommage, un préjudice ou une maladie à l'employé. Selon la Cour fédérale, le libellé de l'article 20.2 était suffisamment large pour comprendre le harcèlement qui peut causer un dommage mental ou psychologique ou une maladie. Elle a conclu que la décision de l'agent d'appel était déraisonnable, jugeant, entre autres, que celui-ci ne pouvait se fier à une enquête non autorisée effectuée par une personne qui n'était pas considérée comme impartiale pour conclure que les allégations ne révélaient pas une situation de violence dans le lieu de travail.

Il s'agissait de savoir si l'agent d'appel pouvait conclure qu'un employeur a le pouvoir d'évaluer une plainte de violence dans le lieu de travail avant de devoir nommer une « personne compétente » pour faire enquête, et si l'agent d'appel pouvait conclure, vu les faits dont il était saisi, que l'employeur n'était pas dans l'obligation de nommer une personne compétente pour faire enquête sur les allégations de l'employé.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

L'agent d'appel a commis une erreur en établissant que l'employeur n'avait pas eu connaissance d'une allégation de violence dans le lieu de travail et qu'il n'avait donc pas l'obligation de nommer une personne compétente suivant le paragraphe 20.9(3) du Règlement. Le paragraphe 20.9(3) ne devrait pas être interprété comme conférant un pouvoir discrétionnaire absolu aux employeurs pour décider si une plainte justifie ou non une enquête par une personne compétente. Une telle interprétation est incompatible avec le régime de la partie XX du Règlement et avec le libellé de ses dispositions pertinentes. La question ne dépend pas de l'absence des mots « allégation de violence dans le lieu de travail » aux paragraphes 20.9(3) et (4). La version française de ces paragraphes ne fait pas de distinction entre la violence dans le lieu de travail et une allégation d'une telle violence, et le mot « situation », plus neutre, est employé au paragraphe 20.9(3) (« l'employeur nomme une personne compétente pour faire enquête sur la situation »). Un employeur ne serait pas dans l'obligation de nommer une personne compétente pour « faire enquête » sur une situation de violence dans le lieu de travail si cette démarche ne visait qu'à formuler des recommandations. La notion même d'une enquête demande de faire la lumière sur les faits en litige. Le fait de permettre aux employeurs de mener leurs propres enquêtes à la suite de plaintes de violence dans le lieu de travail et d'établir eux-mêmes si ces plaintes méritent ou non de faire l'objet d'une enquête par une personne compétente tournerait en dérision le régime réglementaire et aurait pour effet d'invalider le droit de l'employé à une enquête impartiale sur sa plainte en vue

long as the employee characterizes them as being work place violence. This would trivialize the rights and obligations enshrined in Part XX of the Regulations. Even if there is no express authority under the Regulations for employers to undertake their own investigations before appointing a “competent person”, they can certainly review a complaint with a view to determine whether, on its face, it falls within the definition of work place violence as found in section 20.2. An employer has a duty to appoint a competent person to investigate the complaint if the matter is unresolved, unless it is plain and obvious that the allegations do not relate to work place violence even if accepted as true. Here, it was not plain and obvious that the facts did not amount to work place violence. The complaint was not clearly vexatious or frivolous, and it was not the employer’s role to decide at that early stage, without even meeting with the employee, whether the particular conduct alleged was serious enough in the circumstances so as to constitute work place violence. That determination should only be made by a competent person with a full understanding of the circumstances following an investigation under subsection 20.9(3).

de prévenir d’autres incidents violents. Cela étant dit, le Règlement ne peut avoir eu comme objectif d’obliger les employeurs à nommer une personne compétente pour faire enquête sur chaque plainte dès que l’employé la désigne comme portant sur la violence dans le lieu de travail. Ceci banaliserait les droits et devoirs à la partie XX du Règlement. Même si le Règlement n’accorde pas expressément aux employeurs le pouvoir de mener leurs propres enquêtes avant de nommer une « personne compétente », ceux-ci peuvent certainement passer en revue une plainte en vue d’établir si, à première vue, elle correspond à la définition de violence dans le lieu de travail au titre de l’article 20.2. Un employeur a le devoir de nommer une personne compétente pour faire enquête sur la plainte si la question est non résolue, à moins qu’il soit évident que les allégations ne portent pas sur la violence dans le lieu de travail, même en admettant qu’elles soient vraies. En l’espèce, il n’est pas évident que les faits n’équivalent pas à de la violence dans le lieu de travail. La plainte n’était pas manifestement vexatoire ou frivole, et il ne revenait pas à l’employeur de décider si tôt, sans même rencontrer l’employé, si le comportement particulier allégué était suffisamment grave dans les circonstances pour constituer de la violence dans le lieu de travail. Seule une personne compétente qui comprend toutes les circonstances après avoir fait l’enquête visée au paragraphe 20.9(3) peut tirer une telle conclusion.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 122.1, 124, 125(1), 127.1, 128, 129, 141, 141.1, 145, 146, 146.1, 146.3, 146.4.

Canada Occupational Health and Safety Regulations, SOR/86-304, ss. 20.2, 20.3, 20.4, 20.5, 20.6, 20.7, 20.8, 20.9.

CASES CITED

NOT FOLLOWED:

VIA Rail Canada Inc. v. Cecile Mulhern and Unifor, 2014 OHSTC 3, 2014 LNOHSTC 3 (QL).

APPLIED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190.

CONSIDERED:

Prairie Acid Rain Coalition v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans), 2006 FCA 31, [2006] 3 F.C.R. 610.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 122.1, 124, 125(1), 127.1, 128, 129, 141, 141.1, 145, 146, 146.1, 146.3, 146.4.

Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail, DORS/86-304, art. 20.2, 20.3, 20.4, 20.5, 20.6, 20.7, 20.8, 20.9.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION NON SUIVIE :

VIA Rail Canada Inc. c. Cecile Mulhern et Unifor, 2014 TSSTC 3, 2014 LNTSSTC 3 (QL).

DÉCISION APPLIQUÉE :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.

DÉCISION EXAMINÉE :

Prairie Acid Rain Coalition c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans), 2006 CAF 31, [2006] 3 R.C.F. 610.

REFERRED TO:

Telfer v. Canada (Revenue Agency), 2009 FCA 23, [2009] 4 C.T.C. 123; *Canada Revenue Agency v. Slau Limited*, 2009 FCA 270, 3 Admin. L.R. (5th) 251; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Limited*, 2015 FCA 17, [2015] 4 F.C.R. 467; *Canadian Union of Postal Workers v. Canada Post Corporation*, 2011 FCA 24, 330 D.L.R. (4th) 729.

AUTHORS CITED

Human Resources and Skills Development Canada. *Guide to Violence Prevention in the Work Place*, 2010, online: <http://www.labour.gc.ca/eng/health_safety/pubs_hs/pdf/workplace_guide.pdf>.
Oxford Dictionary, “investigate”, online: <<http://www.oxforddictionaries.com/>>.

APPEAL from a Federal Court decision (2014 FC 1066, [2015] 3 F.C.R. 649) allowing an application for judicial review brought by the respondent against a decision of an appeals officer of the Occupational Health and Safety Tribunal Canada (*Canadian Food Inspection Agency v. Public Service Alliance of Canada*, 2014 OHSTC 1, 2014 LNOHSTC 1 (QL)) regarding a work place violence complaint made by an employee of the Canadian Food Inspection Agency. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Richard Fader for appellant.
Andrew Raven for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP,
 Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] DE MONTIGNY J.A.: This is an appeal of a judgment rendered by Justice Manson of the Federal Court on November 13, 2014 [2014 FC 1066, [2015] 3 F.C.R.

DÉCISIONS CITÉES :

Telfer c. Canada (Agence du revenu), 2009 CAF 23; *Canada Agence du revenu c. Slau Limited*, 2009 CAF 270; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Wilson c. Énergie atomique du Canada Limitée*, 2015 CAF 17, [2015] 4 R.C.F. 467; *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Société canadienne des postes*, 2011 CAF 24.

DOCTRINE CITÉE

Oxford Dictionary, « investigate », en ligne : <<http://www.oxforddictionaries.com/>>.
 Ressources humaines et Développement des compétences Canada. *Guide de prévention de la violence dans le lieu de travail*, 2010, en ligne : <http://www.travail.gc.ca/fra/sante_securite/pubs_ss/pdf/lieu_travail.pdf>.

APPEL interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (2014 CF 1066, [2015] 3 R.C.F. 649) accueillant la demande de contrôle judiciaire de l'intimée à l'encontre d'une décision rendue par un agent d'appel du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada [*Agence canadienne d'inspection des aliments c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2014 TSSTC 1, 2014 LNTSSTC 1 (QL)] au sujet d'une plainte pour violence dans le lieu de travail déposée par un fonctionnaire de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Appel rejeté.

ONT COMPARU

Richard Fader pour l'appellant.
Andrew Raven pour l'intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, s.r.l.,
 Ottawa, pour l'intimée.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LE JUGE DE MONTIGNY, J.C.A. : Il s'agit d'un appel d'un jugement rendu par le juge Manson de la Cour fédérale le 13 novembre 2014 [2014 CF 1066, [2015] 3

649] granting an application for judicial review brought by the Public Service Alliance of Canada (PSAC, the respondent) against a decision of an appeals officer of the Occupational Health and Safety Tribunal Canada (the appeals officer) regarding a work place violence complaint made by Mr. Abel Akon, an employee of the Canadian Food Inspection Agency (the CFIA or the employer) [*Canadian Food Inspection Agency v. Public Service Alliance of Canada*, 2014 OHSTC 1, 2014 LNOHSTC 1 (QL)].

[2] The present appeal relates to the interpretation and application of Part XX [sections 20.1 to 20.10] of the *Canada Occupational Health and Safety Regulations*, SOR/86-304 (the Regulations), enacted in 2008 and entitled “Violence Prevention in the Work Place”. More particularly, the core issue is whether an employer is entitled to unilaterally determine whether the conduct complained of constitutes work place violence before being required to appoint a “*competent person*” to investigate the matter pursuant to section 20.9 of the Regulations, and if so under what circumstances. For the reasons that follow, I would dismiss the appeal.

I. Facts

[3] Mr. Abel Akon is a poultry inspector at the CFIA. On November 28, 2011, he met with his supervisor to discuss some concerns relating to their working relationship, which he reiterated in a written complaint submitted on December 2, 2011. In that complaint, Mr. Akon raised issues relating to favouritism and unfair treatment with respect to his leave requests that were contrary to his collective agreement, and humiliating and disrespectful treatment in the work place (dismissive hand gestures, eye rolling, verbally demeaning behaviour, disregarding complaints regarding other employees yelling at him in front of plant personnel, lack of transparency and unfair marking of a certification exam). The written complaint did not specifically refer to “work place violence” or identify itself as a work place violence complaint under the Regulations.

R.C.F. 649], accueillant la demande de contrôle judiciaire de l’Alliance de la Fonction publique du Canada (l’AFPC, l’intimée) à l’encontre d’une décision rendue par un agent d’appel du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada (l’agent d’appel) au sujet d’une plainte pour violence dans le lieu de travail déposée par M. Abel Akon, fonctionnaire de l’Agence canadienne d’inspection des aliments (l’ACIA, ou l’employeur) [*Agence canadienne d’inspection des aliments c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2014 TSSTC 1, 2014 LNTSSTC 1 (QL)].

[2] Le présent appel porte sur l’interprétation et l’application de la partie XX [articles 20.1 à 20.10] du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304 (le Règlement), promulguée en 2008 et intitulée « Prévention de la violence dans le lieu de travail ». Plus particulièrement, la question au cœur du litige consiste à savoir si un employeur peut décider unilatéralement si le comportement visé par la plainte constitue de la violence dans le lieu de travail avant de devoir nommer une « *personne compétente* » pour faire enquête suivant l’article 20.9 du Règlement, et, si oui, en quelles circonstances. Pour les motifs qui suivent, je rejetterais l’appel.

I. Les faits

[3] M. Abel Akon est inspecteur de volaille à l’ACIA. Le 28 novembre 2011, il a rencontré son superviseur pour discuter de certaines préoccupations en lien avec leur relation au travail, préoccupations qu’il a répétées dans une plainte déposée le 2 décembre 2011. Dans sa plainte, M. Akon a soulevé des questions de favoritisme et de traitement injuste qui contrevenaient à sa convention collective relativement à ses demandes de congé. Il s’est dit également victime de traitement humiliant et irrespectueux dans le lieu de travail (gestes dédaigneux de la main, roulements des yeux, propos dégradants, indifférence aux plaintes que d’autres employés lui ont crié devant des employés des établissements, manque de transparence et évaluation injuste d’un examen de certification). La plainte écrite ne faisait pas expressément référence à de la « violence dans le lieu de travail » et

[4] When the CFIA cancelled a meeting scheduled for December 7, 2011 to discuss possible resolution of the complaint, the employee notified the CFIA that his concerns had not been addressed and, in the circumstances, he planned to file an official complaint pursuant to Part XX of the Regulations.

[5] In January 2012, Mr. Ken Schmidt, Regional Director for the Saskatchewan Region, was appointed by the Area Occupational Health and Safety Co-Chairs at the CFIA to undertake a “fact-finding” process to review the concerns raised by the employee and to determine whether an investigation was warranted. Mr. Akon and his union representative agreed to participate, and Mr. Schmidt conducted interviews with those involved. In his “Fact Finding Summary Re: Complaint of Harassment” dated February 2, 2012, he concluded that the allegations in the complaint did not constitute harassment and did not warrant an investigation, but recommended that an independent third party facilitator be hired to assist Mr. Akon and his supervisor to find a resolution to the issues in their interpersonal dealings.

[6] When the fact-finding report was presented to Mr. Akon and PSAC in early February 2012, they contacted a health and safety officer, Ms. Joanne Penner, raising their concern that the employer had not simply conducted a preliminary fact-finding process, but had in fact conducted an investigation without selecting an impartial, competent person within the meaning of the Regulations. In their opinion, the CFIA treated the fact-finding process as an investigation of a harassment complaint under its old harassment policy, rather than following the required process under the Regulations. They requested that an investigation be initiated by a competent person within the meaning of subsection 20.9(1) of the Regulations. Following a number of exchanges, the CFIA responded that they had complied with their obligation to have a competent and impartial person investigate the conflict, since Mr. Schmidt was selected for the task by the Area Occupational Health

n’était pas présentée comme une plainte pour violence dans le lieu de travail au titre du Règlement.

[4] Lorsque l’ACIA a annulé une rencontre prévue le 7 décembre 2011 aux fins de la résolution de la plainte, l’employé a avisé l’ACIA que ses préoccupations n’avaient pas été traitées, et que dans les circonstances, il prévoyait déposer une plainte officielle au titre de la partie XX du Règlement.

[5] En janvier 2012, les coprésidents régionaux de la santé et de la sécurité au travail à l’ACIA ont chargé M. Ken Schmidt, directeur régional pour la région de la Saskatchewan, d’entreprendre un processus de « recherche des faits » afin d’examiner les préoccupations de l’employé et d’établir s’il y avait matière à enquête. M. Akon et son représentant syndical ont accepté d’y participer, et M. Schmidt a rencontré les personnes impliquées. Dans son [TRADUCTION] « Sommaire de recherche des faits relatifs à la plainte de harcèlement » du 2 février 2012, il a conclu que les allégations de la plainte ne constituaient pas du harcèlement et ne justifiaient pas la tenue d’une enquête; il a toutefois recommandé de faire appel à un conciliateur indépendant afin d’aider M. Akon et son superviseur à résoudre leurs différends interpersonnels.

[6] Lorsque M. Akon et l’AFPC ont reçu le rapport de recherche des faits, au début du mois de février 2012, ils ont communiqué avec une agente en santé et sécurité, M^{me} Joanne Penner. Ils lui ont fait part de leurs préoccupations concernant le fait que l’employeur n’avait pas simplement effectué une recherche préliminaire des faits, mais qu’en réalité, il avait mené une enquête sans nommer une personne compétente et impartiale au sens du Règlement. Selon eux, l’ACIA a traité le processus de recherche des faits comme une enquête sur une plainte de harcèlement au titre de son ancienne politique relative au harcèlement, au lieu de suivre le processus exigé par le Règlement. Ils ont demandé qu’une personne compétente au sens du paragraphe 20.9(1) du Règlement fasse enquête. À la suite d’un nombre d’échanges, l’ACIA a répondu qu’elle s’était conformée à son obligation de faire en sorte qu’une personne compétente et impartiale fasse enquête, puisque les

and Safety Co-chairs, according to the CFIA's Prevention of Harassment in the Workplace Policy.

[7] On September 6, 2012, Ms. Penner issued a direction pursuant to paragraph 145(1)(a) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2 (the Code) indicating that the CFIA had failed to appoint a competent person as required by subsection 20.9(3) of the Regulations since the employee did not consider Mr. Schmidt to be impartial. She directed that the CFIA terminate the contravention no later than October 1, 2012.

[8] In response to that direction, the CFIA explained that the fact-finding mission undertaken by Mr. Schmidt was "to determine whether or not the allegations, if believed to be true, constituted harassment and/or violence in the workplace". In the CFIA's opinion, it was only once it was determined that the allegations suggesting work place violence had in fact occurred and could not be resolved by the employer and the employee, that the matter would be referred for investigation by a competent person pursuant to subsection 20.9(3) of the Regulations. Ms. Penner maintained her position and noted in her summary of the file that the employer was not entitled to arbitrarily decide what does and does not constitute work place violence, in order to screen out complaints; in her view, any alleged work place violence needed to be resolved informally or proceed to investigation by a competent person. The CFIA subsequently filed an appeal of the direction to the appeals officer under subsection 146(1) of the Code.

[9] The appeals officer allowed the appeal and set aside the direction. In the appeals officer's opinion, an employer is only obliged to appoint a competent person once they have been made aware of work place violence or an allegation of work place violence, and have tried to resolve it unsuccessfully. Referring to the definition of "work place violence" at section 20.2 of the Regulations, the appeals officer found that the allegations in the complaint did not raise work place violence because the alleged conduct could not reasonably be expected to cause harm, injury or illness. Therefore, the employer had not been made "aware of ... alleged work

coprésidents régionaux de la santé et de la sécurité au travail avaient sélectionné M. Schmidt pour cette tâche, conformément à la politique de l'ACIA relative à la prévention du harcèlement dans le lieu de travail.

[7] Le 6 septembre 2012, M^{me} Penner a établi, au titre de l'alinéa 145(1)a) du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2 (le Code), que l'ACIA n'avait pas nommé une personne compétente conformément au paragraphe 20.9(3) du Règlement, puisque l'employé ne considérait pas M. Schmidt comme une personne impartiale. Elle a donné instruction à l'ACIA de mettre fin à la contravention au plus tard le 1^{er} octobre 2012.

[8] En réponse à cette instruction, l'ACIA a expliqué que le mandat de recherche des faits de M. Schmidt visait à [TRADUCTION] « établir si les allégations, en supposant qu'elles soient vraies, constituaient du harcèlement ou de la violence dans le lieu de travail ». Selon l'ACIA, une personne compétente au sens du paragraphe 20.9(3) du Règlement serait saisie du dossier pour enquête uniquement après qu'il eut été établi que les faits constituant de la violence alléguée dans le lieu de travail avaient bel et bien eu lieu et que l'employeur et l'employé ne pouvaient régler la situation. M^{me} Penner n'a pas changé son point de vue et a noté dans son sommaire du dossier que l'employeur n'avait pas le droit de décider arbitrairement ce qui constitue ou non de la violence dans le lieu de travail afin de filtrer les plaintes; selon elle, toute allégation de violence dans le lieu de travail devait être résolue à l'amiable ou faire l'objet d'une enquête par une personne compétente. L'ACIA a ensuite interjeté appel de l'instruction à un agent d'appel au titre du paragraphe 146(1) du Code.

[9] L'agent d'appel a fait droit à l'appel, et a écarté l'instruction. Selon l'agent d'appel, un employeur n'a l'obligation de nommer une personne compétente que lorsqu'il a été mis au courant de violence réelle ou alléguée dans le lieu de travail et qu'il a tenté de résoudre la situation, sans succès. En se référant à la définition de « violence dans le lieu de travail » à l'article 20.2 du Règlement, l'agent d'appel a conclu que les allégations de la plainte ne correspondaient pas à de la violence dans le lieu de travail, car le comportement allégué ne pouvait vraisemblablement causer un dommage, un préjudice ou une maladie à l'employé. Par conséquent,

place violence” within the meaning of subsection 20.9(2) of the Regulations, and there was no obligation to appoint a competent person to investigate. In the appeals officer’s view, the employer was entitled to determine whether the complaint related to work place violence; it cannot have been the legislator’s intent that an investigator be appointed for every complaint characterized by an employee as work place violence, regardless of the facts alleged.

II. The decision of the Federal Court

[10] The application Judge first considered whether a reasonable interpretation of “work place violence” could exclude allegations of harassment. In the application Judge’s opinion, the language at section 20.2 of the Regulations was broad enough to cover harassment that may cause mental or psychological harm or illness; in his view, the contrary opinion unduly restricts the scope of the legislation in a manner contrary to its purpose. He found that harassment of the kind alleged by Mr. Akon may constitute work place violence, commenting that “psychological bullying can be one of the worst forms of harm that can be inflicted on a person over time” (*Public Service Alliance of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 1066, [2015] 3 F.C.R. 649, at paragraph 29).

[11] Second, the application Judge considered whether the employer had the authority to conduct investigations to screen out complaints which it determined did not relate to work place violence. He found that any pre-screening of a complaint must be limited to fact-finding for the purposes of resolving the dispute with the employee, possibly through mediation.

[12] The application Judge went on to find that if the attempts at informal resolution were unsuccessful and it was not “plain and obvious” that the complaint was not related to work place violence, there was a mandatory duty to appoint a competent person that was seen by both parties as being impartial. The application Judge

l’employeur n’avait pas eu « connaissance de violence dans le lieu de travail ou de toute allégation d’une telle violence » au sens du paragraphe 20.9(2) du Règlement, et il n’y avait aucune obligation de nommer une personne compétente pour faire enquête. Selon l’agent d’appel, l’employeur avait le droit d’établir si la plainte portait ou non sur de la violence dans le lieu de travail; l’intention du législateur ne pouvait avoir été qu’un enquêteur soit nommé chaque fois qu’un employé dépose une plainte pour violence dans le lieu de travail, quels que soient les faits allégués.

II. La décision de la Cour fédérale

[10] Le juge de première instance s’est tout d’abord demandé si une interprétation raisonnable du terme « violence dans le lieu de travail » pouvait exclure des allégations de harcèlement. Selon le juge de première instance, le libellé de l’article 20.2 du Règlement était suffisamment large pour comprendre le harcèlement qui peut causer un dommage mental ou psychologique ou une maladie; d’après lui, le point de vue opposé restreint indûment la portée de la loi de façon contraire à son objet. Il a conclu que le type de harcèlement dont M. Akon se disait victime pouvait constituer de la violence dans le lieu de travail, en ajoutant que « l’intimidation psychologique peut constituer au fil du temps une des pires formes de dommage qui puissent être infligées à une personne » (*Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1066, [2015] 3 R.C.F. 649, au paragraphe 29).

[11] Deuxièmement, le juge de première instance s’est demandé si l’employeur avait le pouvoir de mener des enquêtes en vue de filtrer les plaintes et d’écarter celles qui, selon lui, ne concernent pas la violence dans le lieu de travail. Il a conclu que tout examen préliminaire d’une plainte devait se limiter à la recherche de faits afin de résoudre le différend avec l’employé, possiblement par la médiation.

[12] Poursuivant son analyse, le juge de première instance a conclu que lorsque les tentatives informelles de résolution du différend sont infructueuses et qu’il n’est pas « évident » que la plainte ne concerne pas une situation de violence dans le lieu de travail, il existe une obligation de nommer une personne compétente

concluded that Mr. Schmidt had effectively conducted an investigation within the initial fact-finding process, which he did not have the authority to do as the parties had not agreed that he was an impartial, competent person within the meaning of subsection 20.9(1) of the Regulations. The application Judge found that the appeals officer could not rely on an unauthorized investigation by a person who was not seen as impartial to conclude that the allegations did not support a finding of work place violence. The application Judge concluded that the decision was unreasonable.

III. Issue

[13] The issue to be determined in this appeal is whether the appeals officer could find that an employer is entitled to assess a complaint of work place violence before being required to appoint a “competent person” to investigate the matter. To the extent that the employer is allowed to “screen” complaints to ensure that they fall within the definition of work place violence, the further question is whether the appeals officer could conclude, on the facts that were before him, that the employer was not under the obligation to appoint a competent person to investigate the employee’s allegation.

IV. Standard of review

[14] It is well established that when reviewing a decision of a subordinate court dealing with the judicial review of a decision made by an administrative tribunal, an appellate court must determine whether the application Judge selected the correct standard of review and applied it correctly. In other words, the appellate court “steps into the shoes of the subordinate court in reviewing a tribunal’s decision”: *Prairie Acid Rain Coalition v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2006 FCA 31, [2006] 3 F.C.R. 610, at paragraph 14 (see also: *Telfer v. Canada (Revenue Agency)*, 2009 FCA 23, [2009] 4 C.T.C. 123, at paragraphs 18 and 19; *Canada*

considérée comme impartiale par les deux parties. Le juge de première instance a conclu que M. Schmidt avait effectivement mené une enquête au cours du processus initial de recherche des faits, ce qu’il n’avait pas le pouvoir de faire étant donné que les parties ne s’étaient pas entendues pour dire qu’il était une personne compétente et impartiale au sens du paragraphe 20.9(1) du Règlement. Le juge de première instance a conclu que l’agent d’appel ne pouvait se fier à une enquête non autorisée effectuée par une personne qui n’était pas considérée comme impartiale pour conclure que les allégations ne révélaient pas une situation de violence dans le lieu de travail. Le juge de première instance a conclu que la décision était déraisonnable.

III. La question en litige

[13] La question à trancher dans le présent appel consiste à savoir si l’agent d’appel pouvait conclure qu’un employeur a le pouvoir d’évaluer une plainte de violence dans le lieu de travail avant de devoir nommer une « personne compétente » pour faire enquête. Si l’employeur peut « filtrer » les plaintes pour s’assurer qu’elles correspondent à la définition de violence dans le lieu de travail, il faut alors décider si l’agent d’appel pouvait conclure, vu les faits dont il était saisi, que l’employeur n’était pas dans l’obligation de nommer une personne compétente pour faire enquête sur les allégations de l’employé.

IV. La norme de contrôle

[14] Il est bien établi qu’au moment d’examiner un jugement d’un tribunal subalterne en contrôle judiciaire d’une décision d’un tribunal administratif, une cour d’appel doit établir si le juge de première instance a choisi la norme de contrôle appropriée et s’il l’a appliquée correctement. En d’autres mots, la cour d’appel « se met à la place du tribunal de première instance pour réviser la décision administrative » : *Prairie Acid Rain Coalition c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2006 CAF 31, [2006] 3 R.C.F. 610, au paragraphe 14. Voir également *Telfer c. Canada (Agence du revenu)*, 2009 CAF 23, aux paragraphes 18 et 19; *Canada Agence*

Revenue Agency v. Slau Limited, 2009 FCA 270, 3 Admin. L.R. (5th) 251, at paragraph 26; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 45 and 46; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Limited*, 2015 FCA 17, [2015] 4 F.C.R. 467, at paragraph 42). As a result, no deference is owed to the application Judge's decision; if any deference is warranted, it is to the administrative decision maker or tribunal.

[15] The parties agree, as do I, that the application Judge correctly identified the standard of review as reasonableness. The issues raised concern the proper interpretation of Part XX of the Regulations regarding the procedure applicable to work place violence complaints, and, incidentally, the meaning of "work place violence" and its application to the facts. These are questions of mixed fact and law, and questions of interpretation of the appeals officer's home statute. The appeals officer has expertise working within the complex, comprehensive statutory scheme created by the Code and the Regulations, and his decision is protected by strong privative clauses at sections 146.3 and 146.4 of the Code. Moreover, the relevant provisions of the Regulations are not of central importance to the legal system as a whole. Accordingly, the standard of reasonableness was aptly selected, as this Court previously found in *Canadian Union of Postal Workers v. Canada Post Corporation*, 2011 FCA 24, 330 D.L.R. (4th) 729, at paragraph 18.

[16] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), the Supreme Court held that the reasonableness of an administrative tribunal's decision is determined by reference to its reasons and its outcome. Therefore, the issue is whether the appeals officer's decision is justifiable, transparent and intelligible and whether it "falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law" (*Dunsmuir*, at paragraph 47).

du revenu c. Slau Limited, 2009 CAF 270, au paragraphe 26; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 et 46; *Wilson c. Énergie atomique du Canada Limitée*, 2015 CAF 17, [2015] 4 R.C.F. 467, au paragraphe 42. Ainsi, la Cour ne doit pas faire preuve de déférence envers la décision du juge de première instance; c'est envers le décideur ou le tribunal administratif qu'il faut faire preuve de déférence, lorsqu'elle est justifiée.

[15] Les parties conviennent, tout comme moi, que le juge de première instance a conclu avec raison que la norme de contrôle appropriée était celle de la décision raisonnable. Les questions à trancher portent sur l'interprétation de la partie XX du Règlement concernant la procédure applicable aux plaintes pour violence dans le lieu de travail et, de façon incidente, sur le sens de l'expression « violence dans le lieu de travail » et son application aux faits. Ce sont des questions mixtes de fait et de droit ainsi que des questions d'interprétation de la loi constitutive de l'agent d'appel. L'agent d'appel possède l'expertise sur le vaste et complexe régime légal créé par le Code et le Règlement, et sa décision est protégée par des clauses privatives solides, qui se trouvent aux articles 146.3 et 146.4 du Code. De plus, les dispositions pertinentes du Règlement n'ont pas d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. En conséquence, la norme de la décision raisonnable a été judicieusement choisie, comme notre Cour l'a précédemment conclu dans l'arrêt *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Société canadienne des postes*, 2011 CAF 24, au paragraphe 18.

[16] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), la Cour suprême a dit que le caractère raisonnable d'une décision d'un tribunal administratif était déterminé en se référant aux motifs et à l'issue. Par conséquent, la question consiste à savoir si la décision de l'agent d'appel était justifiable, transparente et intelligible, et à savoir si la décision appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, au paragraphe 47).

V. Analysis

[17] Before assessing the various arguments put forward by the parties, it is helpful to first describe the legislative framework applicable to health and safety matters in federally-regulated work places and the various key actors in the system. The Code is divided into three parts, dealing respectively with collective bargaining, occupational health and safety, and labour standards. The purpose of Part II [sections 122 to 160] of the Code, as stated at section 122.1, is “to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies.” In order to achieve this purpose, section 124 imposes a general duty on the employer to “ensure that the health and safety at work of every person employed by the employer is protected.” Without limiting the generality of that duty, specific duties are listed at subsection 125(1), including the duty to “take the prescribed steps to prevent and protect against violence in the work place” (paragraph 125(1)(z.16)).

[18] Employees have a number of remedies available under the Code to deal with occupational health and safety issues. Section 127.1 provides for an “Internal Complaint Resolution Process” for employee complaints related to a contravention of Part II of the Code or where they believe on reasonable grounds that there is likely to be an accident or injury to health in the work place (section 127.1). The employee also has the right to refuse to work if they have reasonable cause to believe that a condition or activity in the work place constitutes a “danger” to them (section 128).

[19] The Regulations prescribe many obligations for the employer with respect to “work place violence”, which is defined as “any action, conduct, threat or gesture of a person towards an employee in their work place that can reasonably be expected to cause harm, injury or illness to that employee” (section 20.2). The Regulations impose an obligation on the employer to develop a “work place violence prevention policy” setting out, amongst others, the obligation to provide a safe, healthy and violence-free work place and to “dedicate sufficient

V. Analyse

[17] Avant d'examiner les divers arguments des parties, il est utile de décrire le cadre légal applicable aux questions de santé et de sécurité dans les lieux de travail régis par la réglementation fédérale ainsi que les différents acteurs clés du système. Le Code est divisé en trois parties, qui portent respectivement sur la négociation collective, sur la santé et la sécurité au travail et sur les normes de travail. La partie II [articles 122 à 160] du Code, comme l'énonce l'article 122.1, a pour objet « de prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi régi par ses dispositions ». Afin d'atteindre cet objet, l'article 124 impose un devoir général à l'employeur de veiller « à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail ». Dans le cadre de cette obligation générale, l'employeur est tenu de respecter les exigences du paragraphe 125(1), notamment celle « de prendre les mesures prévues par les règlements pour prévenir et réprimer la violence dans le lieu de travail » (alinéa 125(1)z.16)).

[18] Le Code confère aux employés certains recours pour résoudre les problèmes liés à la santé et à la sécurité au travail. L'article 127.1 prévoit un « Processus de règlement interne des plaintes » pour les plaintes d'employés liées à une contravention à la partie II du Code ou lorsque les employés ont des motifs raisonnables de croire à l'existence d'une situation dont sont susceptibles de résulter un accident ou une maladie dans le lieu de travail (article 127.1). L'employé jouit également du droit de refuser de travailler s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il est dangereux pour lui de travailler dans le lieu de travail ou d'accomplir une tâche (article 128).

[19] Le Règlement prescrit plusieurs obligations à l'employeur relativement à la « violence dans le lieu de travail », qu'il définit comme « tout agissement, comportement, menace ou geste d'une personne à l'égard d'un employé à son lieu de travail et qui pourrait vraisemblablement lui causer un dommage, un préjudice ou une maladie » (article 20.2). Le Règlement impose à l'employeur l'obligation d'élaborer une « politique de prévention de la violence dans le lieu de travail » énonçant, notamment, l'obligation d'offrir un lieu de

attention, resources and time to address factors that contribute to work place violence including, but not limited to, bullying, teasing, and abusive and other aggressive behaviour and to prevent and protect against it” (section 20.3). No such policy was in place at the time the employee filed his complaint. The scheme of Part XX also requires the employer to identify the factors that contribute to work place violence (section 20.4), to assess the potential for work place violence using these factors (section 20.5), to develop and implement systematic controls to eliminate or minimize work place violence (section 20.6), to review periodically the effectiveness of these measures (section 20.7), and to develop an emergency notification procedure in response to work place violence and to communicate it to employees (section 20.8).

[20] While these various provisions are aimed at prevention, section 20.9 is remedial. It is meant to offer an avenue of redress for employees who have experienced work place violence, with a view to having the situation dealt with appropriately by their employer. That section of the Regulations reads as follows:

Notification and Investigation

20.9 (1) In this section, “competent person” means a person who

- (a) is impartial and is seen by the parties to be impartial;
- (b) has knowledge, training and experience in issues relating to work place violence; and
- (c) has knowledge of relevant legislation.

(2) If an employer becomes aware of work place violence or alleged work place violence, the employer shall try to resolve the matter with the employee as soon as possible.

(3) If the matter is unresolved, the employer shall appoint a competent person to investigate the work place violence and provide that person with any relevant information

travail sécuritaire, sain et exempt de violence. Il l’oblige également à « affecter le temps et les ressources nécessaires à la gestion des facteurs qui contribuent à la violence dans le lieu de travail, notamment l’intimidation, les taquineries et les comportements injurieux ou agressifs, ainsi qu’à la prévention et la répression de la violence dans le lieu de travail » (article 20.3). Une telle politique n’existait pas au moment où l’employé a déposé sa plainte. Le régime de la partie XX exige également de l’employeur qu’il identifie les facteurs contribuant à la violence dans le lieu de travail (article 20.4), qu’il effectue une évaluation des possibilités de violence dans le lieu de travail eu égard de ces facteurs (article 20.5), qu’il conçoive et mette en place des mécanismes de contrôle systématiques afin de prévenir et de réprimer la violence dans le lieu de travail (article 20.6), qu’il évalue de temps à autre l’efficacité de ces mesures (article 20.7), et qu’il élabore une procédure de notification d’urgence en cas de violence dans le lieu de travail et qu’il la communique aux employés (article 20.8).

[20] Alors que ces diverses dispositions visent la prévention, l’article 20.9 porte sur le redressement. Son but est d’offrir un redressement aux employés victimes de violence dans le lieu de travail, afin que l’employeur règle la situation de façon appropriée. Cet article du Règlement se lit ainsi :

Notification et enquête

20.9 (1) Au présent article, *personne compétente* s’entend de toute personne qui, à la fois :

- a) est impartiale et est considérée comme telle par les parties;
- b) a des connaissances, une formation et de l’expérience dans le domaine de la violence dans le lieu de travail;
- c) connaît les textes législatifs applicables.

(2) Dès qu’il a connaissance de violence dans le lieu de travail ou de toute allégation d’une telle violence, l’employeur tente avec l’employé de régler la situation à l’amiable dans les meilleurs délais.

(3) Si la situation n’est pas ainsi réglée, l’employeur nomme une personne compétente pour faire enquête sur la situation et lui fournit tout renseignement pertinent qui

whose disclosure is not prohibited by law and that would not reveal the identity of persons involved without their consent.

(4) The competent person shall investigate the work place violence and at the completion of the investigation provide to the employer a written report with conclusions and recommendations.

(5) The employer shall, on completion of the investigation into the work place violence,

(a) keep a record of the report from the competent person;

(b) provide the work place committee or the health and safety representative, as the case may be, with the report of the competent person, providing information whose disclosure is not prohibited by law and that would not reveal the identity of persons involved without their consent; and

(c) adapt or implement, as the case may be, controls referred to in subsection 20.6(1) to prevent a recurrence of the work place violence.

(6) Subsections (3) to (5) do not apply if

(a) the work place violence was caused by a person other than an employee;

(b) it is reasonable to consider that engaging in the violent situation is a normal condition of employment; and

(c) the employer has effective procedures and controls in place, involving employees to address work place violence.

[21] Until 2013, compliance with the various requirements of the Code and the Regulations was monitored by “health and safety officers”, whose role was to investigate and decide on a continuing refusal to work (section 129 of the Code), conduct inspections of work places (sections 141, 141.1 of the Code), and issue directions to employers or employees in order to correct a contravention to Part II of the Code (section 145). Health and safety officers’ decisions and directions could be appealed by either party to an “appeals officer” (section 146), who would conduct an inquiry and would have

ne fait pas l’objet d’une interdiction légale de communication ni n’est susceptible de révéler l’identité de personnes sans leur consentement.

(4) Au terme de son enquête, la personne compétente fournit à l’employeur un rapport écrit contenant ses conclusions et recommandations.

(5) Sur réception du rapport d’enquête, l’employeur :

a) conserve un dossier de celui-ci;

b) transmet le dossier au comité local ou au représentant, pourvu que les renseignements y figurant ne fassent pas l’objet d’une interdiction légale de communication ni ne soient susceptibles de révéler l’identité de personnes sans leur consentement;

c) met en place ou adapte, selon le cas, les mécanismes de contrôle visés au paragraphe 20.6(1) pour éviter que la violence dans le lieu de travail ne se répète.

(6) Les paragraphes (3) à (5) ne s’appliquent pas dans les cas suivants :

a) la violence dans le lieu de travail est attribuable à une personne autre qu’un employé;

b) il est raisonnable de considérer que, pour la victime, le fait de prendre part à la situation de violence dans le lieu de travail est une condition normale de son emploi;

c) l’employeur a mis en place une procédure et des mécanismes de contrôle efficaces et sollicité le concours des employés pour faire face à la violence dans le lieu de travail.

[21] Jusqu’en 2013, des « agents de santé et de sécurité » étaient chargés de surveiller l’observation des exigences du Code et du Règlement. Leur rôle consistait à faire enquête et à rendre une décision relativement au maintien du refus de travailler (article 129 du Code), à effectuer des inspections des lieux de travail (articles 141 et 141.1 du Code) et à donner des instructions aux employeurs et aux employés afin de mettre fin à une contravention à la partie II du Code (article 145). L’une ou l’autre des parties pouvait interjeter appel des instructions des agents de santé et de sécurité à un agent d’appel

the power to vary, rescind or confirm the direction and to issue any direction he or she would consider appropriate (section 146.1). An appeals officer's decision was "final and shall not be questioned or reviewed in any court" (section 146.3) and no order in *certiorari* or any other of the extraordinary remedies may be made against it (section 146.4).

[22] As previously mentioned, the crucial issue in the case at bar is whether the appeals officer's conclusion that employers may screen out complaints they consider unrelated to work place violence is reasonable. Indeed, there was no dispute before this Court and the Court below that work place violence may encompass harassment, and that psychological harassment can reasonably be expected to cause harm or illness in some circumstances. On the other hand, counsel for the respondent conceded at the hearing that a competent person could reasonably have concluded that the actions, conduct or gestures complained of by the employee were not serious enough to fall within the definition of work place violence used in section 20.2 of the Regulations. The limited question to be decided, therefore, is whether the employer could take it upon itself to conclude that the employee's complaint did not trigger the obligation to have it investigated by a competent person.

[23] The appellant takes the position that an employer only has an obligation to appoint a "competent person" to investigate work place violence or alleged work place violence once two conditions are met, namely the employer becomes aware of the work place violence or alleged work place violence, and the employer tried to resolve the matter and it remains unresolved. This is in line with the appeals officer's reasoning that the employer's authority to determine whether an employee's complaint engages the process provided in Part XX of the Regulations must be recognized (*Canadian Food Inspection Agency v. Public Service Alliance of Canada*, 2014 OHSTC 1, 2014 LNOHSTC 1 (QL) [cited above], at paragraph 64):

(article 146), qui menait une enquête et qui pouvait modifier, annuler ou confirmer la décision ou les instructions, ou donner toute instruction qui lui semblait appropriée (article 146.1). Les décisions de l'agent d'appel étaient « définitives et non susceptibles de recours judiciaires » (article 146.3), et ne pouvaient non plus faire l'objet d'une ordonnance de *certiorari* ni d'autres recours extraordinaires (article 146.4).

[22] Comme il a été mentionné précédemment, la question au cœur de la présente affaire consiste à savoir si l'agent d'appel a pris une décision raisonnable en concluant que les employeurs pouvaient filtrer les plaintes et écarter celles qui, selon eux, n'étaient pas liées à une situation de violence dans le lieu de travail. En fait, il n'y a pas eu de litige devant notre Cour ni devant le tribunal de première instance sur le fait que la violence peut comprendre le harcèlement, et qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que le harcèlement psychologique cause un dommage ou une maladie dans certaines circonstances. Par contre, l'avocat de l'intimée a convenu pendant l'audience qu'une personne compétente pouvait raisonnablement conclure que les agissements, le comportement ou les gestes dont l'employé s'est plaint n'étaient pas suffisamment graves pour correspondre à la définition de violence dans le lieu de travail au sens de l'article 20.2 du Règlement. La seule question qu'il reste à trancher consiste donc à savoir si l'employeur pouvait lui-même conclure que la plainte de l'employé n'a pas créé l'obligation de nommer une personne compétente pour faire enquête.

[23] Selon l'appelant, l'employeur n'a l'obligation de nommer une « personne compétente » pour faire enquête sur la violence dans le lieu de travail ou sur une allégation d'une telle violence que lorsque deux conditions sont remplies : d'une part, l'employeur a connaissance de violence dans le lieu de travail ou de l'allégation d'une telle violence, et, d'autre part, l'employeur a tenté sans succès de résoudre le problème. Ce point de vue s'aligne avec le raisonnement de l'agent d'appel, selon lequel il faut reconnaître le pouvoir de l'employeur d'établir si la plainte d'un employé enclenche ou non le processus prévu à la partie XX du Règlement (*Agence canadienne d'inspection des aliments c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2014 TSSSTC 1, 2014 LNTSSTC 1 (QL) [précitée], au paragraphe 64) :

Based on reasonable interpretation of the Regulations, I find that upon an allegation of work place violence being made by an employee such as in the present case, an employer is entitled to review the allegations to determine whether they meet the definition of work place violence as per the Regulations, in which case, the process provided in Part XX of the Regulations ought to be followed.

[24] Some of the confusion in the present case may have originated from the fact that the employee did not explicitly characterize his allegations as being work place violence in his initial written complaint. This may well explain why the employer tasked one of his regional directors to undertake a “fact-finding” process with respect to the “harassment complaint”. As noted by the appeals officer, however, such a characterization by the employee is not conclusive and cannot be taken to rule out the possibility that the alleged conduct qualifies as work place violence. This is especially true where the employee, as was the case here, subsequently notifies his employer (following the cancellation of a meeting to discuss possible resolution of his complaint) that he will be filing a complaint under Part XX of the Regulations, which he did on February 9, 2012.

[25] In his written and oral submissions, counsel for the appellant put much emphasis on a decision rendered by appeals officer Pierre Hamel in *VIA Rail Canada Inc. v. Cecile Mulhern and Unifor*, 2014 OHSTC 3, 2014 LNOHSTC 3 (QL) (*VIA Rail*), who shared the views expressed by the appeals officer in the case at bar that the “matter” to be referred to the competent person is an actual situation of work place violence, and not just an allegation of work place violence. As he stated (*VIA Rail*, at paragraph 137):

In my view, it is consistent with the scheme described above to interpret “the matter” to refer to the situation of actual work place violence. In my view, it does not refer to a dispute or debate as to whether a particular situation constitutes work place violence or not. It is revealing and worth noting that the legislator does not use the words “alleged work place violence” in subsection 20.9(3). This leads me to understand that the purpose of the investigation is not to determine whether or not work place violence has occurred, but to review the situation that

Selon une interprétation raisonnable du Règlement, je suis d’avis que, lorsqu’il reçoit une allégation de violence dans le lieu de travail d’un employé comme dans l’affaire qui nous occupe, l’employeur a le droit d’examiner l’allégation pour savoir si elle répond à la définition de violence dans le lieu de travail au sens du Règlement, auquel cas le processus présenté à la partie XX du Règlement doit être suivi.

[24] Une partie de la confusion dans la présente affaire peut venir du fait que l’employé, dans sa plainte initiale, n’a pas expressément associé ses allégations à la violence dans le lieu de travail. Ceci pourrait facilement expliquer pourquoi l’employeur a chargé un de ses directeurs régionaux d’entreprendre une démarche de « recherche des faits » au sujet de la « plainte de harcèlement ». Toutefois, et comme l’a noté l’agent d’appel, une telle caractérisation par l’employé n’est pas concluante et ne peut servir à écarter la possibilité que le comportement allégué constitue de la violence dans le lieu de travail. Ceci est particulièrement vrai lorsque l’employé, comme ce fut le cas ici, avise subséquentement son employeur (à la suite de l’annulation d’une rencontre de discussion sur l’éventuelle résolution de sa plainte) qu’il va déposer une plainte au titre de la partie XX du Règlement, ce qu’il a fait le 9 février 2012.

[25] Dans ses observations écrites et orales, l’avocat de l’appelant a beaucoup insisté sur la décision de l’agent d’appel Pierre Hamel dans l’affaire *VIA Rail Canada Inc. c. Cecile Mulhern et Unifor*, 2014 TSSTC 3, 2014 LNTSSTC 3 (QL) (*VIA Rail*). Celui-ci partageait le point de vue de l’agent d’appel en l’espèce, c’est-à-dire que la « situation » à déférer à une personne compétente est une situation réelle de violence dans le lieu de travail, et non seulement une allégation d’une telle situation de violence. Comme il l’a indiqué (*VIA Rail*, au paragraphe 137) :

À mon avis, elle est conforme au plan décrit précédemment pour l’interprétation des mots « la situation » au sujet de la violence dans le lieu de travail réelle. Selon moi, il ne s’agit pas ici d’un différend ni d’un débat à savoir si une situation particulière constitue ou non de la violence dans le lieu de travail. Il est révélateur que le législateur n’utilise pas les mots « allégation de violence dans le lieu de travail » au paragraphe 20.9(3). Cela m’amène à conclure que le but de l’enquête n’est pas d’établir si oui ou non il y a eu de la violence dans le lieu

constitutes work place violence and make recommendations to the employer, in instances where an employee is not satisfied that the measures taken by the employer to deal with the work place violence that he/she has been subjected to, are adequate. I also emphasize that the duty of the “competent person” as set out in subsection 20.9(4) is to investigate “the work place violence”, a wording used throughout the section and consistent with my interpretation that a finding of work place violence is required before the application of subsection 20.9(3) is engaged. [Emphasis in original.]

[26] While I wholeheartedly agree with appeals officer Hamel that these provisions are not a model of legislative drafting, I am unable to read into subsection 20.9(3) what effectively amounts to an unfettered discretion given to employers to determine whether a complaint warrants an investigation by a competent person. In my view, such an interpretation is at odds both with the scheme of Part XX of the Regulations and with the wording of its relevant provisions.

[27] I do not think that much turns on the absence of the words “alleged work place violence” in subsections 20.9(3) and (4). The French version of these subsections does not distinguish between work place violence and an allegation of work place violence, and uses the more neutral word “*situation*” in subsection 20.9(3) (“*l’employeur nomme une personne compétente pour faire enquête sur la situation*”).

[28] More importantly, I fail to see why an employer would be required to appoint a competent person to “investigate” the work place violence, if the only purpose of the exercise was to formulate recommendations. The very notion of an investigation calls for an inquiry allowing for an assessment of disputed facts. Indeed, the first definition of the word “investigate” in the online Oxford Dictionary is “carry out a systematic or formal inquiry to discover and examine the facts of (an incident, allegation, etc.) so as to establish the truth”. This is precisely what the investigator appeared to have done in the *VIA Rail* case, where Investigator Cantin interviewed a number of individuals before concluding in her report

de travail, mais plutôt d’examiner la situation qui constitue de la violence dans le lieu de travail et de présenter des recommandations à l’employeur, dans les cas où un employé n’est pas convaincu du caractère adéquat des mesures prises par l’employeur pour gérer la violence dans le lieu de travail dont il a fait l’objet. J’insiste également sur le fait que le devoir de la personne compétente décrit à la version anglaise du paragraphe 20.9(4) est de faire enquête sur « the work place violence » (« la violence dans le lieu de travail »), formulation utilisée dans tout l’article et conforme à mon interprétation qu’il faut qu’il existe une situation de violence dans le lieu de travail avant que le paragraphe 20.9(3) puisse s’appliquer. [Souligné dans l’original.]

[26] Bien que je sois entièrement d’accord avec l’agent d’appel Hamel lorsqu’il affirme que ces dispositions ne sont pas un modèle de rédaction législative, je suis incapable de trouver dans le libellé du paragraphe 20.9(3) ce qui correspondrait en réalité à un pouvoir discrétionnaire absolu des employeurs pour décider si une plainte justifie ou non une enquête par une personne compétente. À mon avis, une telle interprétation est incompatible avec le régime de la partie XX du Règlement et avec le libellé de ses dispositions pertinentes.

[27] Je ne crois pas que la question dépende de l’absence des mots « allégation de violence dans le lieu de travail » aux paragraphes 20.9(3) et (4). La version française de ces paragraphes ne fait pas de distinction entre la violence dans le lieu de travail et une allégation d’une telle violence, et le mot « situation », plus neutre, est employé au paragraphe 20.9(3) (« l’employeur nomme une personne compétente pour faire enquête sur la situation »).

[28] Fait encore plus significatif, je ne vois pas pourquoi un employeur serait dans l’obligation de nommer une personne compétente pour « faire enquête » sur une situation de violence dans le lieu de travail si cette démarche ne visait qu’à formuler des recommandations. La notion même d’une enquête demande de faire la lumière sur les faits en litige. En fait, la première définition du mot anglais « *investigate* » (enquêter) dans le dictionnaire Oxford en ligne est de [TRADUCTION] « mener une enquête systématique ou officielle visant à découvrir et à examiner les faits (d’un incident, d’une allégation, etc.) afin d’établir la vérité ». C’est précisément ce que l’enquêteuse semble avoir fait dans l’affaire *VIA Rail*,

that the evidence was insufficient to demonstrate that the complainant was subjected to harassment or violence within the meaning of work place violence.

[29] If the only task of the competent person was to formulate recommendations to ensure that the work place violence of the kind experienced by a complainant does not occur again in the future, without investigating disputed facts, there would be no need to protect the confidentiality of the persons involved at every step of the process. Yet this is precisely what the Regulations do: not only is the employer prevented from passing on to the competent person any information that would reveal the identity of persons involved without their consent, but the employer is also required not to disclose such information when providing the report of the competent person to the work place committee or the health and safety representative (subsection 20.9(5)). The purpose behind these provisions is no doubt to encourage the persons involved to speak to the employer or to the competent person, secure in the knowledge that if they choose to talk, their identity will not be revealed.

[30] It is to be noted, moreover, that the competent person is to provide the employer with a written report containing not only recommendations but also conclusions, upon completion of the investigation. This is further indicia that the competent person's role is to determine if an incident of work place violence did in fact occur before spelling out his or her recommendations. How could it be otherwise? The nature of the recommendations will necessarily be premised upon the circumstances and extent of the work place violence. Similarly, the controls to be adapted or implemented by the employer to prevent a recurrence of the work place violence ought to be correlated to the actual findings of the competent person as to what actually took place. While the inquiry by the competent person is not conducted for disciplinary purposes and is not primarily meant to provide the person aggrieved with a personal remedy, it must nevertheless address the alleged work place violence incident if it is to identify why the existing violence prevention policies failed to prevent it.

où l'enquêteuse Cantin a rencontré un certain nombre de personnes avant de conclure dans son rapport que la preuve était insuffisante pour démontrer que le plaignant faisait l'objet de harcèlement ou de violence selon le sens de l'expression « violence dans le lieu de travail ».

[29] Si la seule tâche de la personne compétente était de formuler des recommandations visant à empêcher que le type de violence qu'a connu un plaignant dans le lieu de travail se reproduise à l'avenir, sans faire enquête sur les faits en litige, il n'y aurait nul besoin de protéger la confidentialité des personnes impliquées à chaque étape du processus. Or, c'est précisément ce que le Règlement fait : non seulement l'employeur se voit empêché de transmettre à la personne compétente tout renseignement qui révélerait l'identité de personnes impliquées sans leur consentement, mais l'employeur doit également se garder de divulguer un tel renseignement lorsqu'il remet le rapport de la personne compétente au comité local ou au représentant en matière de santé et de sécurité (paragraphe 20.9(5)). Ces dispositions visent sans doute à encourager les personnes impliquées à parler à l'employeur ou à la personne compétente, en sachant qu'elles pourront choisir de parler en ayant l'assurance que leur identité ne sera pas révélée.

[30] En outre, il doit être noté qu'à la fin de l'enquête, la personne compétente doit fournir à l'employeur un rapport écrit contenant non seulement des recommandations, mais aussi des conclusions. Cela indique davantage que le rôle de la personne compétente est d'établir si un incident de violence dans le lieu de travail a bel et bien eu lieu avant d'énoncer ses recommandations. Comment pourrait-il en être autrement? La nature des recommandations reposera forcément sur les circonstances et la gravité de la violence dans le lieu de travail. De même, les mécanismes de contrôle que l'employeur doit adapter ou mettre en place afin de prévenir la répétition de la violence dans le lieu de travail devraient être fonction des conclusions de la personne compétente sur ce qui s'est réellement passé. L'enquête menée par la personne compétente n'est pas effectuée pour des raisons disciplinaires et ne vise pas principalement à offrir un recours personnel à la personne lésée, mais elle doit néanmoins aborder l'incident de violence alléguée dans le lieu de travail pour arriver

[31] The Regulations are clearly meant to prevent accidents and injury to health occurring in work places and to protect employees who have been victims of work place violence, whatever form it may take. The appointment of a competent person, that is, a person who is impartial and is seen by both parties to be impartial, is an important safeguard to ensure the fulfillment of that objective. I agree with the respondent that allowing the employers to conduct their own investigations into complaints of work place violence and to reach their own determination as to whether such complaints deserve to be investigated by a competent person would make a mockery of the regulatory scheme and effectively nullify the employees' right to an impartial investigation of their complaints with a view to preventing further instances of violence.

[32] In arriving at this interpretation of the Regulations, I find some comfort in the *Guide to Violence Prevention in the Work Place* released by Human Resources and Skills Development Canada following the adoption of Part XX of the Regulations (appeal book, page 238). While not binding on the Court, it is nevertheless helpful as it is designed to assist employers in applying the Regulations. It clearly states (at page 20) that "a formal investigation by a 'competent person' must take place if the employer cannot resolve the matter to the satisfaction of the employees involved."

[33] That being said, I agree with the appeals officer that it could not have been the intent of the Regulations to require employers to appoint a competent person to investigate each and every complaint, so long as the employee characterizes them as being work place violence. This would no doubt trivialize the important rights and obligations enshrined in Part XX of the Regulations. In fact, I do not understand counsel for the respondent to go that far. Even if there is no express authority under the Regulations for employers to undertake their own investigations before appointing a "competent person", they can certainly review a complaint with a view to determine whether, on its face, it

à établir pourquoi les politiques en vigueur sur la prévention de la violence n'ont pu la prévenir.

[31] Le Règlement a manifestement pour objectif de prévenir les accidents et les préjudices à la santé dans les lieux de travail et de protéger les employés victimes de violence dans le lieu de travail, quelle qu'en soit la forme. La nomination d'une personne compétente, c'est-à-dire une personne qui est impartiale et qui est considérée comme telle par les parties, est une mesure de sauvegarde importante pour assurer la réalisation de cet objectif. Tout comme l'intimée, je crois que le fait de permettre aux employeurs de mener leurs propres enquêtes à la suite de plaintes de violence dans le lieu de travail et d'établir eux-mêmes si ces plaintes méritent ou non de faire l'objet d'une enquête par une personne compétente tournerait en dérision le régime réglementaire et aurait pour effet d'invalider le droit de l'employé à une enquête impartiale sur sa plainte en vue de prévenir d'autres incidents violents.

[32] Cette interprétation du Règlement est étayée par le *Guide de prévention de la violence dans le lieu de travail* publié par Ressources humaines et Développement des compétences Canada à la suite de l'adoption de la partie XX du Règlement (dossier d'appel, page 238). Quoiqu'il ne lie pas la Cour, il est néanmoins utile en ce qu'il a été conçu pour aider les employeurs à appliquer le Règlement. Il indique clairement (à la page 20) qu'« il faut qu'une enquête officielle par une "personne compétente" ait lieu, si l'employeur s'avère incapable de résoudre la situation à la satisfaction des employés concernés ».

[33] Cela étant dit, je suis d'accord avec l'agent d'appel lorsqu'il dit que le Règlement ne peut avoir eu comme objectif d'obliger les employeurs à nommer une personne compétente pour faire enquête sur chaque plainte dès que l'employé la désigne comme portant sur la violence dans le lieu de travail. Ceci banaliserait sans doute les droits et devoirs importants à la partie XX du Règlement. En fait, je ne crois pas que l'avocat de l'intimée aille si loin. Même si le Règlement n'accorde pas expressément aux employeurs le pouvoir de mener leurs propres enquêtes avant de nommer une « personne compétente », ceux-ci peuvent certainement passer en revue une plainte en vue d'établir si, à première vue, elle

falls within the definition of work place violence as found in section 20.2 of the Regulations.

[34] I agree with the application Judge that the threshold should be quite low, and that an employer has a duty to appoint a competent person to investigate the complaint if the matter is unresolved, unless it is plain and obvious that the allegations do not relate to work place violence even if accepted as true. The employer has very little discretion in this respect. If the employer chooses to conduct a preliminary review of a complaint (or a so-called fact-finding process), it will therefore have to be within these strict confines and with a view to resolving the matter informally with the complainant. Any full-fledged investigation must be left to a competent person agreed to by the parties and with knowledge, training and experience in these matters.

[35] In the present case, it was not plain and obvious that the facts as alleged did not amount to work place violence. The complaint was not clearly vexatious or frivolous, and it was not the employer's role to decide at that early stage, without even meeting with the employee, whether the particular conduct alleged was serious enough in the circumstances so as to constitute work place violence. That determination should only be made by a competent person with a full understanding of the circumstances following an investigation under subsection 20.9(3).

[36] Counsel for the appellant tried to bolster his claim that the employer should be left with a wide discretion by arguing that an employee or his union always has access to a health and safety officer who can issue a direction to the employer to appoint a competent person. In supplementary submissions in response to a direction of the Court, counsel submitted that section 145 of the Code confers on the Minister's delegates wide authority to issue directions where there is a breach of the Code, and that the internal complaint resolution process set out at section 127.1 does not limit that discretion.

correspond à la définition de violence dans le lieu de travail au titre de l'article 20.2 du Règlement.

[34] Je suis d'accord avec le juge de première instance que le seuil devrait être très bas, et qu'un employeur a le devoir de nommer une personne compétente pour faire enquête sur la plainte si la question est non résolue, à moins qu'il soit évident que les allégations ne portent pas sur la violence dans le lieu de travail, même en admettant qu'elles soient vraies. L'employeur a très peu de pouvoir discrétionnaire à cet égard. Si l'employeur choisit de procéder à un examen préliminaire de la plainte (ou à ce qu'il appelle la recherche des faits), ce processus devra alors s'opérer dans ce cadre serré et avec pour but de résoudre la question avec le plaignant de façon informelle. Toute enquête en bonne et due forme doit être laissée à une personne compétente choisie par les deux parties et possédant des connaissances, une formation et de l'expérience dans le domaine.

[35] En l'espèce, il n'est pas évident que les faits, tels qu'ils sont rapportés, n'équivalent pas à de la violence dans le lieu de travail. La plainte n'était pas manifestement vexatoire ou frivole, et il ne revenait pas à l'employeur de décider si tôt, sans même rencontrer l'employé, si le comportement particulier allégué était suffisamment grave dans les circonstances pour constituer de la violence dans le lieu de travail. Seule une personne compétente qui comprend toutes les circonstances après avoir fait l'enquête visée au paragraphe 20.9(3) peut tirer une telle conclusion.

[36] En tentant de rehausser la valeur de son point de vue selon lequel l'employeur devrait bénéficier d'un large pouvoir discrétionnaire, l'avocat de l'appelant a fait valoir qu'un employé ou son syndicat a toujours accès à un agent en santé et en sécurité qui peut donner instruction à l'employeur de nommer une personne compétente. Dans les observations supplémentaires en réponse à une directive de la Cour, l'avocat a affirmé que l'article 145 du Code confère aux représentants du ministre un vaste pouvoir de donner des instructions en cas de contravention au Code, et que le processus interne de résolution des plaintes prévu à l'article 127.1 ne vient pas limiter ce pouvoir.

[37] Assuming this to be true, I fail to see how this option leaves the employee better off. Indeed, this is precisely what took place in the case at bar. When the Health and Safety officer failed to receive an Assurance of Voluntary Compliance from the employer, she issued a direction requiring the employer to appoint a competent person to investigate the complaint. The employer challenged that direction, arguing that it was under no obligation to appoint a competent person since there was no evidence suggesting that there may have been violence in the work place. Forging ahead and resorting to a health and safety officer in case of disagreement, therefore, does not appear to be the solution; quite to the contrary, conferring a wide discretion on the employer to determine unilaterally whether an investigation by a competent person is warranted is not only inimical to the letter and spirit of the Regulations, but also leads to protracted and unnecessary litigation.

[38] Having concluded that the appeals officer erred in finding that the employer had not been made aware of an allegation of work place violence and was therefore under no obligation to appoint a competent person to investigate pursuant to subsection 20.9(3) of the Regulations, there is no need to determine whether he could reasonably conclude that the complaint did not raise issues of work place violence. It is no answer to argue, as does the appellant, that the appeals officer conducted a *de novo* hearing and was not bound by the employer's initial investigation. The appeals officer cannot sidestep the process put in place by the Regulations and determine for himself whether work place violence occurred; such a finding is best left to a competent person, as defined by the Regulations, as it ought to be made on the basis of an inquiry uncovering all the relevant evidence.

VI. Conclusion

[39] For all of the foregoing reasons, I am of the view that this appeal ought to be dismissed with costs. The application Judge did not err in finding that the appeals officer's decision fell outside the scope of possible, acceptable outcomes. The appeals officer's conclusion

[37] En admettant que cela soit vrai, je ne vois pas en quoi cette option est préférable pour l'employé. D'ailleurs, c'est précisément ce qui s'est passé en l'espèce. Lorsque l'agente en santé et en sécurité n'a pas reçu de Promesse de conformité volontaire de l'employeur, elle lui a donné l'instruction de nommer une personne compétente pour faire enquête sur la plainte. L'employeur a contesté cette instruction, affirmant qu'il n'avait pas l'obligation de nommer une personne compétente, puisqu'il n'y avait aucune preuve indiquant qu'il aurait pu y avoir de la violence dans le lieu de travail. Il semble donc qu'aller de l'avant et recourir à un agent en santé et en sécurité en cas de différend n'est pas la solution. Bien au contraire, accorder à l'employeur un large pouvoir discrétionnaire pour établir unilatéralement si une enquête par une personne compétente est justifiée est non seulement incompatible avec la lettre et l'esprit du Règlement, mais mène également à des litiges prolongés et inutiles.

[38] Puisque j'ai conclu que l'agent d'appel a commis une erreur en établissant que l'employeur n'avait pas eu connaissance d'une allégation de violence dans le lieu de travail et qu'il n'avait donc pas l'obligation de nommer une personne compétente suivant le paragraphe 20.9(3) du Règlement, il n'est pas nécessaire de déterminer s'il pouvait raisonnablement conclure que la plainte ne soulevait pas une question de violence dans le lieu de travail. Ce n'est pas une réponse que d'affirmer, comme le fait l'appellant, que l'agent d'appel a mené une audience *de novo* et qu'il n'était pas lié par l'enquête initiale de l'employeur. L'agent d'appel ne peut passer outre au processus mis en place par le Règlement et établir lui-même s'il y a eu violence dans le lieu de travail; il revient préférablement à la personne compétente, au sens du Règlement, de tirer une telle conclusion, étant donné qu'elle doit reposer sur une enquête qui a mis au jour toute la preuve pertinente.

VI. Conclusion

[39] Pour tous les motifs énoncés, je suis d'avis de rejeter l'appel, avec dépens. Le juge de première instance n'a pas fait erreur en concluant que la décision de l'agent d'appel n'appartenait pas aux issues possibles acceptables. La conclusion de l'agent d'appel, selon

that an employer is entitled to review a complaint to determine whether it meets the definition of work place violence was unreasonable. Absent a situation where it is plain and obvious that the allegations fall outside the scope of the definition of work place violence, the employer must appoint a “competent person” to investigate when the matter cannot be resolved with the employee.

[40] Accordingly, I would dismiss the appeal with costs.

PELLETIER J.A.: I agree.

NEAR J.A.: I agree.

laquelle l’employeur a le droit d’examiner une plainte afin d’établir si elle répond à la définition de violence dans le lieu de travail, était déraisonnable. À moins qu’il ne soit évident que les allégations ne tombent pas dans la portée de la définition de violence dans le lieu de travail, l’employeur doit nommer une « personne compétente » pour faire enquête lorsque le problème ne peut être résolu avec l’employé.

[40] Par conséquent, je rejeterais l’appel avec dépens.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Je suis d’accord.

LE JUGE NEAR, J.C.A. : Je suis d’accord.